7

A questão da autodeclaração racial prestada por candidatos de concursos públicos

ANDRÉ SADDY

Pós-Doutor pela *University of Oxford* (Inglaterra). Doutor em *Problemas actuales de Derecho Administrativo* pela *Universidad Complutense de Madrid* (Espanha), com apoio da *Becas Complutense Predoctorales en España*. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Lisboa (Portugal). Professor da Faculdade de Direito (UFF).

STEPHAN BERTOLLO SANTANA

Bacharel em Direito (UFF). Oficial de Justiça (TRT).

Artigo recebido em 10/01/2017 e aprovado em 25/01/2017.

RESUMO: A adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil, sobretudo na modalidade de cotas raciais, deu origem a intenso debate acerca da legitimidade e da efetividade de tais medidas. Declarada a constitucionalidade das cotas pelo Supremo Tribunal Federal, restaram alguns aspectos acessórios geradores de insegurança jurídica para os quais ainda não há posicionamento consolidado. O presente estudo tem o escopo de abordar alguns desses pontos, notadamente quanto aos métodos de classificação étnica do indivíduo, suas distorções e as consequências jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE: Concurso público. Cotas raciais. Autodeclaração. Comissão de verificação. Falsidade.

The issue of self-declaration of racial belonging by candidates of civil service examinations

ABSTRACT: The adoption of affirmative actions in Brazil, foremost in the way of ethnic quotas, gave rise to a great debate about the legitimacy and effectiveness of this kind of act. After the Brazilian Federal Supreme Court stated the constitutionality of the quotas, some accessory aspects brought forth juridical insecurity, for which there is no established case-law. This paper has the purpose of approaching some of these points, especially concerning the methods of ethnic classification, their misleadings and the legal consequences.

KEYWORDS: Civil service examination. Ethnic quotas. Self-declaration. Verification Comission. Misrepresentation.

La cuestión del declaración de pertenencia racial por los candidatos para las oposiciones públicas

RESUMEN: La adopción de políticas de acción afirmativa en Brasil, especialmente en la forma de cuotas raciales, dio lugar a un intenso debate sobre la legitimidad y efectividad de dichas medidas. Declarada la constitucionalidad de las acciones por parte del Tribunal Supremo, se mantuvo algunos aspectos accesorios generadores de inseguridad jurídica para los cuales no existe una posición consolidada. Este estudio tiene el alcance para hacer frente a algunos de estos puntos, sobre todo porque los métodos de calificación individual étnica, sus distorsiones y consecuencias legales.

PALABRAS CLAVE: Oposiciones. Cuotas raciales. Autodeclaración. Comisión de Verificación. Falsedad.

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB reconhecidamente consagrou o princípio da igualdade material e, nesse contexto, possibilitou o surgimento de políticas de adoção de cotas raciais e sociais para ingresso em universidades públicas – julgadas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal – e também para provimento de cargos efetivos por meio de concursos públicos.

Este estudo foi concebido a partir da percepção do sentimento de insegurança que acomete candidatos de concursos públicos diante da novel regulamentação do tema, pois tanto os atos normativos que instituíram a reserva de vagas quanto as comissões de verificação de veracidade contêm lacunas que dão margem a interpretações conflitantes.

O texto visa desenvolver a temática das implicações jurídicas que advêm da adoção da política de ações afirmativas na modalidade cotas raciais no âmbito dos concursos para provimento de cargos públicos, antes restritas às universidades, no que se refere à atuação das comissões de verificação de veracidade da autodeclaração de pertença racial prestada por candidatos.

Inicialmente, com o propósito de se entender a política de ações afirmativas raciais e a questão do enquadramento como negro (preto ou pardo), a questão histórica das cotas raciais e sociais em concursos públicos foi analisada. Em seguida, o princípio da autodeclaração e o critério do IBGE foram abordados para só então realizar-se a análise da regulamentação e da instituição de comissões de verificação. Por fim, as consequências jurídicas da *declaração falsa* foram verificadas.

Ressalta-se que o estudo não visa construir argumentos que defendam ou rechacem a adoção da política de ações afirmativas raciais. Tais argumentos são perpassados em benefício da contextualização dos acontecimentos, inclusive no que diz respeito à declaração de constitucionalidade da medida pelo Supremo Tribunal Federal, para que então se possa chegar à finalidade última do artigo, que é analisar as consequências jurídicas advindas de tais medidas.

Para tanto, se partiu de argumentos gerais para outros mais particulares, ou seja, de argumentos considerados verdadeiros e inquestionáveis a fim de se chegar a conclusões mais formais e lógicas de acordo com as premissas estabelecidas. Além disso, analisaram-se documentos e uma série de jurisprudências para se extrair padrões ou regras jurídicas de conduta ao caso concreto objeto do estudo.

2 Breve histórico da política de cotas raciais e sociais em concursos públicos

A adoção de cotas raciais e sociais em concursos públicos foi encetada no estado do Rio de Janeiro por meio da edição de duas leis estaduais: a Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, que instituiu reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas nas universidades estaduais para estudantes das redes públicas estaduais e municipais de ensino, e a Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001, que estabeleceu a reserva de até 40% (quarenta por cento) das vagas relativas aos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF para as populações negra e parda.

Seguindo essas legislações, ao menos duas universidades adotaram o sistema de cotas raciais, a Universidade do Estado da Bahia – UNEB e a Universidade de Brasília – UnB (CARIBÉ, 2012). Tal movimento originou a edição do Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, que instituiu a *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR* e que dispôs, em seu anexo, no campo *Objetivos Específicos,* a *Ação Afirmativa* e a *Eliminação de qualquer fonte de discriminação e desigualdade raciais direta ou indireta, mediante a geração de oportunidades*, e, no campo das *Ações,* o *Incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho.*

Em 2010, após um período em que se restringiram ao acesso a instituições de ensino, as políticas afirmativas foram estendidas aos concursos públicos para provimento de cargos efetivos. O processo, restrito apenas ao aspecto racial, iniciou-se com a sanção da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial e dispôs:

> Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de: [...]
> II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa; [...]
> VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.
> Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

> [...]
> Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas. (BRASIL, 2010).

A partir de então, alguns estados-membros da federação passaram a adotar sistemas de cotas raciais para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, inclusive com a edição de leis estaduais[1]. Em 2014, a adoção do sistema de cotas passou a ser imperativa, na esfera federal, com a edição da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que estabeleceu:

> Art. 1º. Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei. (BRASIL, 2014).

3 A política de ações afirmativas raciais

A adoção das ações afirmativas, principalmente na modalidade cotas raciais, foi um assunto que gerou polêmica na sociedade brasileira desde a edição das duas leis estaduais supramencionadas. Com ampla cobertura da imprensa, deu-se um intenso debate acerca da legitimidade de tal medida, que foi deflagrado principalmente no ambiente escolar, visto que as universidades foram as primeiras a adotar as cotas[2].

Com a instituição do Estatuto da Igualdade Racial e a adoção de reserva de vagas por parte da Administração Pública nos concursos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, a polêmica ressurgiu no ano de 2010, porém, com menos intensidade (SÁ, 2014; LARCHER; ROSSI, 2014; DIODATO, 2015). Nesse ínterim, o Judiciário desempenhou importante papel pacificador quanto ao entendimento da questão.

---

1 À guisa de exemplo, vale citar as seguintes leis estaduais: Lei nº 14.274, de 24 de dezembro de 2003, do estado do Paraná; Lei nº3.594, de 10 de dezembro de 2008, do estado do Mato Grosso do Sul; Lei nº 3.939, de 21 de julho de 2010, do estado do Mato Grosso do Sul; Lei nº 6.067, de 25 de outubro de 2011, do estado do Rio de Janeiro; e Lei nº 13.182, de 6 de junho de 2014, do estado da Bahia, entre outros.

2 Para saber mais sobre o assunto, cf. PORTAL G1, 2012.

O julgado mais importante nesse sentido foi a decisão, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 186/DF, julgando legítimo, no escopo da CRFB, o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial. O objeto imediato de análise foi o regime adotado pela Universidade de Brasília – UnB. Todavia, em sua decisão, o tribunal refere-se genericamente à política de ações afirmativas por critério racial, conforme trecho da ementa:

> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (BRASIL, 2012a).

Como se afere do excerto, a Corte Suprema, para declarar a legitimidade da adoção das cotas raciais, baseia-se no princípio da igualdade. Nota-se que tal princípio é utilizado também pelos críticos de políticas afirmativas, no sentido de que a lei não permitiria a criação de distinções dessa natureza entre os cidadãos. Tal interpretação parte do conceito originário do Princípio da Igualdade, nascido no seio da Revolução Francesa no escopo dos direitos e garantias de primeira geração, que visavam defender os cidadãos de potenciais abusos praticados pelos detentores do poder estatal. Eram direitos com um viés negativo, ou seja, estavam ali para garantir que o Estado se eximisse de praticar qualquer ato que afetasse a igualdade entre os indivíduos.

No entanto, o direito à Igualdade passou por mudanças ao longo do tempo, até chegar à dupla conotação que possui hoje: uma, de que todos são iguais perante a lei, sendo proibidas as discriminações de qualquer natureza; outra, de que o ordenamento sóciojurídico deve mirar tanto quanto possível a igualdade de

oportunidades entre os cidadãos, tratando desigualmente os sujeitos na medida da desigualdade entre eles. Nas palavras de Walter Claudius Rothenburg:

> Simplificadamente, diremos que há uma dimensão negativa e outra positiva do princípio da igualdade. A primeira exprime-se por meio de uma proibição à discriminação indevida e, por isso, tem em mira a *discriminação negativa* (ou apenas *discriminação*, o sentido usual do termo, que encerra um sentimento ruim). A segunda exprime-se por meio de uma determinação de discriminação devida e, por isso, tem em mira a assim chamada *discriminação positiva* (ou *ação afirmativa*). Como diz Sidney Pessoa Madruga da Silva (2005, p. 50), "igualdade tanto é não-discriminar, como discriminar em busca de uma maior igualização (discriminar positivamente)". Cabe ao Direito, então, não apenas defender a igualdade contra violações, mas também promover a igualdade com distinções. (2016, p. 81,grifos do autor).

Num breve estudo linguístico, afere-se que o próprio conceito de ações afirmativas acompanhou essa mudança de compreensão. O termo *affirmative actions* surgiu nos EUA durante o governo de John F. Kennedy por meio da *Executive Order* nº 10.925, de 6 de março de 1961, que proibia a discriminação de trabalhadores ou de candidatos a emprego em razão de sua raça, cor ou nacionalidade, e do *Equal Pay Act*, de 1963, que determinava a não discriminação em razão de sexo no tocante ao valor dos salários (PRUX, 2010, p. 11). Tratavam-se, portanto, de determinações negativas, de proibições de atos discriminatórios, visando à afirmação de grupos minoritários no universo laboral e na sociedade. Com o passar do tempo, o conceito foi adquirindo a conotação de medidas positivas, com a mesma finalidade de afirmação de grupos historicamente marginalizados, porém relacionadas a uma obrigação de fazer, de dar condições e de proporcionar a igualdade material, inclusive pela modalidade de adoção de cotas étnicas ou de gênero.

4 A questão do enquadramento como negro (preto ou pardo)

Superadas as questões da legitimidade e da adequação ao ordenamento jurídico e ao arcabouço principiológico constitucional da política de ação afirmativa por critério racial, restou ainda ser sanado um fator gerador de insegurança jurídica: quem são os que fazem jus à cota e como identificá-los?

O critério inicial para a inclusão de determinado indivíduo na reserva de vagas sempre foi o da autodeclaração. Era o caminho natural, tendo em vista que o critério de identificação do grupo étnico do indivíduo pela autodeclaração é a principal forma de classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –

IBGE, órgão oficial brasileiro de demografia.

> A investigação da cor ou raça no Censo é autodeclaratória. O método da autodeclaração, que se baseia na declaração espontânea do indivíduo, é consagrado internacionalmente, tendo sido ratificado na Declaração de Durban (Relatório da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, no período de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001). (BRASIL, 2016a, p. 287-288).

Contudo, logo após as primeiras iniciativas de adoção de reserva de vagas, foram identificadas tentativas de fraudes ao sistema proposto, posto que se percebeu que ocorriam distorções entre a classificação étnica feita por candidatos em suas autodeclarações e a classificação na opinião de outrem[3].

Isso levou as bancas dos certames públicos a conceberem um método de verificação da veracidade da autodeclaração feita pelo candidato no ato de sua inscrição. Instituíram-se, então, comissões, formadas por membros dos órgãos a cujas vagas o concurso se destinava a preencher e integrantes de movimentos sociais ligados à valorização dos grupos étnicos menos favorecidos, que teriam por objetivo enquadrar o candidato em um dos grupos étnicos reconhecidos no Brasil.

No entanto, logo se pôs a questão: como efetuar tal enquadramento? Em um país reconhecido pela grande miscigenação de sua população, tal qual o Brasil, é evidente que acaba por ser muito tênue a linha que separa um grupo étnico de outro e, portanto, começaram a surgir distorções. Tais distorções tornaram-se verdadeiro argumento contrário à legitimidade da política de ações afirmativas, em que se pugnou que as comissões de verificação constituíram-se como verdadeiros *tribunais raciais* a decidir acerca de quem constitui ou não determinado grupo étnico, contudo sem a menor legitimidade para tanto, afinal "no fundo, a opção pela auto-atribuição ou pela heteroatribuição de pertença racial é uma escolha entre subjetividades: a do próprio sujeito da classificação ou a do observador externo" (OSORIO, 2003, p. 13).

O próprio Acórdão da ADPF 186/DF faz menção a essas distorções. Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes fez as seguintes observações:

> O critério utilizado para deferir ou não ao candidato o direito a concorrer dentro da reserva de cotas raciais gera alguns questionamentos importantes. Afinal, qual é o fenótipo dos *negros* (*pretos* e *pardos*) brasileiros? Quem está técnica e legitimamente capacitado a definir o fenótipo de um cidadão

3 Vide o caso dos irmãos Alan e Alex Teixeira da Cunha que teve ampla cobertura pela imprensa: BASSETE, 2007; BONFIM, 2012.

brasileiro? Essas indagações não são despropositadas se considerarmos alguns incidentes ocorridos na história da política de cotas raciais da UnB. [...]
Em 2004, o irmão da candidata Fernanda Souza de Oliveira, filho do mesmo pai e da mesma mãe, foi considerado *negro*, mas ela não. Em 2007, os gêmeos idênticos Alex e Alan Teixeira da Cunha foram considerados de *cores diferentes* pela comissão da UnB. Em 2008, Joel Carvalho de Aguiar foi considerado *branco* pela Comissão, enquanto sua filha Luá Resende Aguiar foi considerada *negra*, mesmo, segundo Joel, a mãe de Luá sendo *branca*. A adoção do critério de análise do fenótipo para a confirmação da veracidade da informação prestada pelo vestibulando suscita problemas graves... A Comissão de Relações Étnicas e Raciais da Associação Brasileira de Antropologia (Crer-ABA), em junho de 2004, manifestou-se contrária ao critério adotado pela UnB, nos seguintes termos: "A pretensa objetividade dos mecanismos adotados pela UnB constitui, de fato, um constrangimento ao direito individual, notadamente ao da livre autoidentificação. Além disso, desconsidera o arcabouço conceitual das ciências sociais, e, em particular, da antropologia social e antropologia biológica.[...]."(MAIO, Marcos Chor; e SANTOS, Ricardo Ventura. Política de Cotas Raciais, os 'Olhos da Sociedade' e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília [UNB]. Documento juntado à fls. 228 dos autos) [...]
Tal declaração serve para ilustrar que essa espécie de avaliação é complexa e sutil e não pode ser designada a uma comissão sigilosa e sem critérios objetivos. Inclusive porque, do modo como a sociedade brasileira encontra-se hoje estruturada, buscar associar determinadas características genéticas a ancestrais de uma raça específica e, com isso, estabelecer quem é ou não beneficiário de uma ação afirmativa que leve em consideração esse critério, é praticamente impossível. [...]
O genoma brasileiro é um verdadeiro mosaico, altamente variável e individual, formado pela contribuição de três raízes ancestrais – ameríndia, europeia e africana. E conclui que, atualmente, a maioria dos brasileiros possui simultaneamente grau significativo de influência genética dessas três raízes, de modo que passa não fazer sentido falar em *populações* de brasileiros brancos ou de brasileiros negros (Da inexistência das Raças e suas consequências para a sociedade brasileira. Prof. Dr. Sérgio D.J. Pena, nos autos p. 166).

Ademais, causa perplexidade cogitar que espécie de deliberação é feita entre os integrantes da Comissão de Seleção da UnB para avaliar se uma pessoa é ou não negra. Qual seria a distinção entre um pardo mais escuro e um mais claro, já que, de acordo com declarações trazidas aos autos,

> os pardos claros seriam os mais difíceis de serem identificados. Quais os critérios de tão tênue questão? (BRASIL, 2012a).

A questão do enquadramento étnico gera muitas controvérsias. Acerca da definição do que é *negro*, versa a Lei nº 12.990/2014:

> Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros *aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos* no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Fica claro que o legislador quis adequar-se nesse ponto com o que dispõe a Lei nº 12.288/2010 que, por sua vez, define:

> Art. 1º [...]
> Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se: [...]
> IV - população negra: o conjunto de *pessoas que se autodeclaram pretas e pardas*, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga. (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Portanto, o legislador delimitou como beneficiários da política de cotas as pessoas que se autodeclaram *pretas* ou *pardas,* conforme o quesito *cor ou raça* utilizado nas pesquisas demográficas realizadas pelo IBGE. O grupo étnico denominado *negro* não é uma categoria de classificação de cor ou raça aplicada pelo IBGE, mas sim o quantitativo dos indivíduos que se autodeclaram *pretos* acrescido daqueles que se autodeclaram *pardos*.

Rafael Guerreiro Osorio observa que esse modo de classificação acentua e desloca o problema da diferenciação para o limiar entre os *brancos* e *não brancos*:

> A agregação de pretos e pardos tem a vantagem de dissolver o problema do tipo limítrofe entre essas duas categorias, mas acentua o problema da fronteira entre pardos e brancos. A representação do negro, ainda que varie circunstancialmente, aponta para o extremo preto das gradações de cor.
>
> Assim, fica difícil conceber o pardo na fronteira do branco com o negro, pois os traços que o relacionam ao *fenótipo* negro estão extremamente diluídos. (2003, p. 23).

A questão, portanto, é a definição do que é ser *preto* e *pardo*, e como diferenciá-los dos *brancos*.

O IBGE conta, atualmente, com cinco categorias para a pessoa se classificar quanto à característica de cor ou raça: branca, preta, amarela, parda (incluindo-se nesta categoria a pessoa que se declarou mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou mestiça de preto com pessoa de outra cor ou raça) e indígena (BRASIL, 2013, p. 23).

A categoria *preto,* como classificação de cor ou raça, encontra-se em todos as pesquisas de censo demográfico do IBGE desde 1872. Ela é mais facilmente identificada por estar em uma extremidade do espectro de cor. Seria a pessoa extremamente escura, que possui um altíssimo grau de melanina na pele, e com características fenotípicas originárias do povo africano, tais quais cabelo crespo e lábios proeminentes.

Já a categoria *pardo* refere-se àqueles que possuem essas características em grau não tão elevado e, segundo o IBGE, esteve incorporada à categorização de etnia em praticamente todos os censos em que foram coletadas informações sobre cor ou raça. As únicas exceções foram nas contagens de 1890, em que foi utilizado o termo *mestiço* em substituição a *pardo*, e de 1940.

Rafael Guerreiro Osorio questiona:

> *Mas quem é pardo? A categoria parda é a dos mestiços, de qualquer tipo resultante da miscigenação das outras quatro categorias raciais* puras da *classificação*. Todavia, em virtude das características da composição da população brasileira e da imigração ao longo da história, *é lícito assumir que praticamente todos os pardos devem ter ao menos o branco e o preto como ascendentes, pois os índios foram sistematicamente exterminados e empurrados para as fronteiras do território nacional e a imigração asiática foi extremamente concentrada em determinadas áreas* [...] a esmagadora maioria dos mestiços brasileiros muito provavelmente tem ao menos um preto e um branco entre os seus ascendentes. [...]
>
> No imaginário brasileiro, o pardo é um dos entraves que impedem o país de ser europeizado e branco, a modernização, o desenvolvimento, o sonhado lugar entre as sociedades de *primeiro mundo*. Portanto, pardo não é um termo ruim em si, mas veio a tornar-se rejeitado como aquilo que designa e, por conseguinte, lembra o mestiço, que não carrega em seu corpo a fixidez dos *fenótipos puros* que permitem taxonomias raciais precisas. (OSORIO, 2003, p. 30-31, grifos nossos).

Assim, a categoria *pardo* seria utilizada para denominar qualquer grau de miscigenação entre *branco* e *preto*:

> Sem dúvida são pardos os filhos de indivíduos brancos (ou indígenas) com pretos – afro-descendentes. Mas também são pardos: o filho de uma pessoa branca com uma indígena, o filho de uma pessoa amarela com uma indígena, o filho de uma pessoa branca com pessoa amarela, ou os filhos de pessoas pardas com as demais cores ou com indivíduos indígenas. Portanto, pardo são todas as pessoas mestiças nascidas de relacionamentos sexuais entre indivíduos de etnias diferentes. (ALVES, 2010).

Resta patente, portanto, o caráter residual da categoria *pardo*. Historicamente ela é designada para definir os *mestiços*. Os extremos da classificação são as categorias *branco* e *preto*, entretanto, se o indivíduo não se enquadra em alguma delas, não sendo também indígena (no Brasil, por vezes denominada *caboclo*) ou oriental (no Brasil, *amarelo*), ele seria considerado *pardo*. Essa classificação contudo não está livre de incertezas, sendo a maior delas relacionada à definição do limiar entre as categorias *branca* e *parda*.

Osorio destaca que o enquadramento é historicamente fruto de divergências entre entrevistadores e entrevistados nas pesquisas sobre composição racial da população:

> Os resultados foram reveladores, pois mostraram não só um alto grau de concordância na classificação, mas também que o tipo na fronteira entre o pardo e o branco foi o que teve maiores variações de classificação – mesmo assim, 65% dos entrevistados o consideraram pardo. *Em resumo, a heteroatribuição pode dar bons resultados, mas não é livre das mesmas indefinições e imprecisões implicadas na autoatribuição. Só um conjunto imaginário de observadores perfeitos poderia ser treinado para sempre classificar unanimemente todos os sujeitos que lhes cruzassem a vista, especialmente aqueles próximos à fugidia linha de cor.* [...]
> Invariavelmente, a cor que apresenta o maior grau de concordância é a branca: 94% em 1986, 87% em 1995, e 92% em 1996. Considerando-se morenos e mulatos somados como equivalentes a pardos no levantamento de 1986, tem-se que o grau de concordância para a cor parda é menor 51% em 1986, 70% em 1995, e 87% em 1996. Em relação a 1986, convém ressaltar que a concordância para mulatos foi de 64%, enquanto para morenos foi de apenas 41%... *É interessante notar ainda que o sentido da discordância é invariavelmente o do embranquecimento dos entrevistados pelos entrevistadores*. (2003, p. 13 et seq., grifos nossos).

Assim, tem-se a questão do enquadramento do indivíduo nas diversas categorias étnicas como fruto de divergências em razão da população brasileira ser

caracterizada pela miscigenação.

A constituição de comissões de verificação de veracidade da autodeclaração de cor ou raça prestada pelo candidato tem importante papel no combate a fraudes. No entanto aderir à sua classificação como critério absoluto acaba por violar o princípio da autodeclaração, ratificado pela III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em 2001, gerando margem para arbitrariedades. Há quem defenda, por exemplo, que nem todos os *pardos* teriam direito a participar da reserva de vagas destinada aos negros, fazendo uma diferenciação entre *pardo-preto*, *pardo-pardo* e *pardo-branco* (VERDÉLIO, 2016).

Portanto, merecem ser feitas algumas considerações atinentes à instituição do procedimento de verificação de veracidade da autodeclaração de pertencimento a grupo étnico, cujos efeitos vêm gerando questionamentos e insegurança jurídica na seara dos concursos públicos.

5 O princípio da autodeclaração e o critério do IBGE

Percebe-se, portanto, que a legislação brasileira adota como critério primordial para classificação do indivíduo em determinado grupo étnico o princípio da autodeclaração. Osorio destaca a importância da autoatribuição:

> Uma possível forma de se contornar esse problema e que, à primeira vista, poderia conferir maior objetividade à classificação, seria a heteroatribuição da cor dos sujeitos pelos entrevistadores ou outros responsáveis pelo registro da informação. Eles poderiam ser treinados para reconhecer os diferentes *fenótipos* e classificá-los, sem recorrer à identidade racial subjetivamente construída e percebida pelo sujeito da classificação. Entretanto, se os problemas em relação à auto-atribuição são ocasionados pelas características particulares da ideologia racista brasileira, que permitiria a mudança da linha de cor para os mais abastados e/ou para os que possuem poucos traços da ascendência africana, não há nenhuma garantia *a priori* de que os entrevistadores também não venham a branquear os entrevistados mais ricos e os tipos de aparência limítrofe. [...] Além disso, como apontado no início desta seção, se geneticamente a população é muito mais miscigenada do que aparenta e se há uma tendência de branqueamento à medida que se galgam os degraus mais elevados da pirâmide social, a classificação por heteroatribuição tenderia a ser mais escura, o que não acontece. Assim, aparentemente, a auto-atribuição parece engendrar uma distribuição de cor mais acurada do que

> a heteroatribuição, embora os resultados desta não desautorizem seu uso. (2003, p. 13).

Contudo tanto a Lei nº 12.288/2010 quanto a Lei nº 12.990/2014 dispõem que a autodeclaração deve ser *conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE* (BRASIL, 2010; 2014). Tal previsão tem também aparecido redigida em editais de concurso públicos para cargos efetivos e empregos públicos com sistema de cotas raciais. O IBGE, porém, utiliza também em suas pesquisas, além da autodeclaração, outros critérios, como a investigação da ascendência do indivíduo e a *heteroclassificação*, ou seja, a classificação realizada por outrem, tal como o pesquisador ou entrevistador:

> O questionário é constituído por blocos de identificação do informante, suas características familiares e socioeconômicas e um bloco dedicado às questões específicas de cor ou raça do indivíduo entrevistado e seus pais. [...]
> Enquanto alguns estudos apontam para discrepâncias entre ambas as formas de classificação, o que levaria a resultados divergentes na análise das desigualdades raciais associadas à renda, à escolaridade ou à habitação, outras análises apontam para um razoável grau de concordância entre elas. (BRASIL, 2008, p. 27-28).

Esse é um dos principais argumentos utilizados para legitimar as comissões de verificação formadas nos concursos públicos: o texto da lei fala em *critério do IBGE* e o IBGE, por sua vez, adota em determinadas pesquisas o critério da *heteroatribuição*. Assim, entende-se possível que esse critério seja adotado pelas entidades que estão provendo determinados cargos ou preenchendo determinadas vagas por concursos públicos.

6 Regulamentação e instituição de comissões de verificação

A instituição das comissões de verificação da veracidade da autodeclaração não foi, a princípio, concebida, prevista ou autorizada por lei ou outro diploma normativo de âmbito federal. Elas passaram a ser constituídas, inicialmente, pelas universidades, no uso de sua autonomia administrativa. Sobre elas, foram tecidos comentários no desenrolar da ADPF 186, sem que, contudo, houvesse decisão definitiva sobre sua legitimidade – o que se julgou foi a legitimidade da instituição de sistema de cotas raciais.

Após diversas ações judiciais envolvendo a questão, e apesar de alguns

posicionamentos em contrário[4], os tribunais vêm consolidando o entendimento de que é legítimo o procedimento de verificação do enquadramento do candidato no grupo étnico favorecido pela reserva de vagas.

Segundo o Desembargador Jirair Aram Meguerian:

> [...] quando uma declaração feita apenas pelo candidato é capaz de lhe gerar benefícios/deveres que o destacam dos demais no âmbito do certame, como no caso das cotas, afigura-se implícito que as autodeclarações poderiam ser de alguma forma aferidas. 7. Todavia, conquanto subjacente, a ausência de qualquer previsão no edital quanto a eventual procedimento ou suas regras acaba por criar indevida zona de incerteza, pois, não estando claros os critérios desta avaliação étnico/racial abre-se espaço para a ilegal subjetividade do administrador, violando, por conseguinte, os princípios da segurança jurídica, ampla defesa e contraditório. (BRASIL, 2015a).

Em 2016, a questão veio a ser regulamentada, pela primeira vez, pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, por meio da Orientação Normativa nº 03/2016:

> Art. 1º Estabelecer orientação para aferição da veracidade da informação prestada por candidatos negros, que se declararem pretos ou pardos, para fins do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.
> Art. 2º Nos editais de concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União deverão ser abordados os seguintes aspectos:
>
> [...]
> II - prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de comissão designada para tal fim, com competência deliberativa; (BRASIL, 2016b).

Nota-se que essa Orientação Normativa buscou regulamentar, ao menos minimamente, a constituição de comissões de verificação de veracidade no âmbito dos concursos públicos federais.

A regulamentação dispõe que “as formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do

4 Sobre o assunto, cf. BRASIL, 2012b.

candidato" (BRASIL, 2016b), sem definir, no entanto, quais serão essas formas e esses critérios que deverão ser utilizados. Exemplos desses aspectos fenotípicos seriam: pigmentação da pele e dos olhos, o tipo de cabelo e a forma do nariz e dos lábios.

Outro aspecto importante a ser salientado, é a condição de que o *candidato afro-brasileiro negro* deve ter sua verificação de autodeclaração feita através de critério misto, também denominado complexo, ou seja, por mais de um meio probatório. Nesse ponto:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. COTAS UNIVERSITÁRIAS. UFSM. AUTODECLARAÇÃO. INSUFICIÊNCIA.
>
> 1- Não há ilegalidade na adoção de *critério misto ou complexo* para aferição da condição de *candidato afro-brasileiro negro*, já que o método encontrado pela Universidade para distinção dos cotistas não delega ao aluno a prerrogativa inquebrantável de, juiz de si mesmo, decidir, com foros de definitividade e sem qualquer juízo posterior, sobre o seu próprio enquadramento na reserva de cotas - e nem poderia fazê-lo pena de, aí sim, ser necessária intervenção judicial para corrigir a violação dos princípios norteadores do sistema de inclusão. 2- Não há motivos para que se desconsidere as conclusões da comissão própria, que está diante do conjunto de candidatos incluídos na cota, e pode, comparativamente, aquilatar quem compõe o universo de preteridos sociais que necessitam de ação afirmativa. (BRASIL, 2012c).

Isso implica que a palavra final acerca da composição étnica do candidato não pode ficar a cargo tão somente da comissão de verificação, outros elementos probatórios, notadamente a própria autodeclaração do candidato, que é a forma de definição étnica por excelência, segundo o Estatuto da Igualdade Racial, devem ser levados em consideração sob pena de verificar-se a constituição de verdadeiro *tribunal racial de exceção* com poder absoluto de decidir quem é ou não detentor do benefício da ação afirmativa. A verificação da comissão deve vir como mais um elemento dessa equação, a ser considerada complementarmente com outros subsídios fáticos probatórios, ou seja, a autodeclaração e, em caso de dúvida, documentos, fotografias, conjuntura social, vida pregressa, entre outros.

Sob tal perspectiva, começam a aparecer pronunciamentos do Poder Judiciário no sentido de que, se de nenhuma forma for possível elidir a dúvida quanto ao enquadramento ou não do candidato como *pardo*, deve prevalecer a autodeclaração por ele prestada, conforme destacado em voto da Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler:

> E, *na dúvida, deve prevalecer o critério de autodeclaração consagrado pela Lei 12.990, pois, caso contrário, a heteroidentificação realizada pela comissão do concurso estaria em sobreposição em relação à condição racial autodeclarada pelo indivíduo*. Um critério de autodeclaração que se transmuda em hetero-identificação, conforme a manifestação do STF na ADPF nº186. (BRASIL, 2016c, grifo nosso).

O Poder Judiciário pode, portanto, em caso de dúvida insanável quanto ao enquadramento étnico do candidato, fazer prevalecer a autodeclaração por ele firmada, pois a autoafirmação é considerada, neste caso, como *rainha das provas*, até mesmo em âmbito internacional, quanto à classificação racial.

Daí decorre, pela ideia do *in eo quod plus est semper inest et minus* (onde cabe o mais, cabe o menos), que o Poder Judiciário pode, em caso de restar comprovado que o candidato se enquadra em categoria étnica diversa da definida pela comissão de verificação (por heteroclassificação, portanto), anular este ato e fazer valer sua autodeclaração, conforme se extrai do seguinte precedente:

> Em contrapartida, nada impede que se questione a avaliação procedida pela comissão avaliadora, quando equivocada ou ausente fundamentação razoável. Daí a exigência de fundamentação no parecer da comissão, com lastro em elementos de prova consistentes. Conforme já atentado pela Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha, a necessidade de a entidade realizar algum tipo de controle para coibir os abusos e usos indevidos do sistema de cotas raciais não torna, por si só, legítima a simples avaliação física para verificação subjetiva do fenótipo ou aparência do candidato, sendo imprescindível uma análise de seu histórico familiar e pessoal e também cultural e ancestral. Caso contrário, a decisão da comissão pode beirar a arbitrariedade. (BRASIL, 2016d)

Trata-se, na verdade, da aplicação da teoria da redução da discricionariedade a zero ou a um (*Ermessensreduzierung auf Null* ou *Ermessensschrumpfung*). De acordo com os princípios básicos do exercício da função administrativa, pode-se produzir, no caso concreto, uma vinculação do tomador de decisão de tal forma que somente resulte ajustada à natureza do assunto uma única decisão juridicamente possível. Nessas hipóteses, o Judiciário poderá intervir, até mesmo substituindo a decisão administrativa, pois se estará diante de uma atuação vinculada e não discricionária[5].

---

5 Sobre o tema, cf. SADDY, 2016.

7 A questão acerca da declaração falsa

A Orientação Normativa nº 03/2016 do MPOG, que dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990/2014, foi precária ao versar acerca das providências a serem tomadas com relação ao candidato que for reprovado, ou seja, que não for enquadrado no grupo étnico beneficiado, a critério da comissão de verificação. Limitou-se a dizer, no §3º do art. 2º, que "Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis" (BRASIL, 2016b).

Nesse ponto, a Lei nº 12.990/2014 foi mais específica que tal orientação, garantindo que a decisão da comissão de verificação pudesse ser objeto de impugnação por parte do candidato, consagrando os princípios do contraditório e da ampla defesa, dispondo em seu art. 2º, parágrafo único:

> Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (BRASIL, 2014).

A primeira questão que vem à tona ao examinar o dispositivo diz respeito ao que consiste a *declaração falsa*. Pode-se inferir que todo e qualquer candidato que venha a ser excluído pela comissão de verificação do grupo étnico beneficiado pela reserva de vagas incorreu em declaração falsa? Ou, por existir uma margem de dúvida razoável quanto à classificação de indivíduos em etnias, interpreta-se que pode haver candidato que tenha prestado declaração verdadeira, baseado, no entanto, em sua falsa percepção da realidade?

Em outras palavras: seria o conceito *declaração falsa* absoluto, abrangendo toda e qualquer autodeclaração que não esteja de acordo com a opinião da comissão de verificação? Ou esse conceito deve ser vinculado a circunstâncias de dolo ou má-fé?

Na conjuntura brasileira, em que a conceituação dos grupos étnicos é controversa, devido principalmente ao caráter miscigenado da população, gerando divergências quanto ao enquadramento de determinado indivíduo em uma ou outra classificação, adotar a primeira interpretação parece um caminho equivocado. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado e, como tal, pode existir uma margem de

livre apreciação na sua análise[6].

Basta, para tanto, analisar alguns julgados que tratam de situações em que o julgador entendeu que o candidato não conseguiu comprovar sua condição de pertencente à categoria *parda*.

> Antes que se tenha como negro (ou pardo) quem a si mesmo emprestar tal condição, cumpre considerar, a bem da razoabilidade, que a cor da pele é uma circunstância fática. Ora, demonstrar tez morena não significa comprovar possuir cor parda. Estampam os dicionários que o termo *moreno*, advindo do latim *maurus* (mouro), significa "quem tem cor trigueira", citando-se Artur Azevedo na expressão "morena, desse moreno rosado das brasileiras do sul, tinha a boca pequena, os dentes alvíssimos" (Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Nova Fronteira, 2ª ed., p. 1159). No Caldas Aulete (4ª ed., Ed. Delta, vol. IV, p. 2415), é verdade, admite-se o étimo como "designação irônica ou eufemística de pretos e mulatos"; contudo, difícil acreditar que o servidor que preencheu o Certificado de Reservista estivesse a valer-se de subterfúgios semânticos ou tiradas de ironia no preenchimento de um documento. Por seu turno, a palavra *pardo* representa "de cor entre o branco e o preto; quase escuro" e também *mulato* (Aurélio, cit., p. 1269). No Caldas Aulete (cit., p. 2687), aparecem "que é de cor escura, entre o branco e preto". Assim, não se há de estabelecer confusão no vernáculo; *moreno* não significa necessariamente *pardo*.
>
> Ao depois, a razão de existir das cotas é beneficiar aqueles que se encontram sujeitos às desvantagens oriundas de discriminação racial. Qualquer interpretação que se imprima na solução do caso sub examine não há que olvidar o pressuposto fático que deu gênese à norma.
>
> Assim, ao perfunctório exame, parece-me estar o Impetrante à míngua do *fumus boni iuris*, alternativa outra não restando que o indeferimento do efeito suspensivo pretendido. (BRASIL, 2005)
>
> Além disso, a parte autora, conforme comprova a fotografia existente em sua cédula de identidade (fls.28), aparentemente, não se enquadra na definição de preto ou pardo, tampouco seu genitor (fls.169) de cútis morena, estando a sua autodeclaração em descompasso com o disposto no item 5.1.4.1 do Edital gerando a possibilidade de eliminação do certame.

6 Sobre o tema, cf. SADDY, 2014.

> Indefiro, com estas considerações, a medida liminar postulada na petição inicial, para quaisquer das finalidades nela indicadas (BRASIL, 2015b)

O que chama atenção na fundamentação dos magistrados é que, para denegar à medida pleiteada, fundamentaram suas decisões efetuando o enquadramento em uma categoria racial que não é a utilizada pelo IBGE e, portanto, não reconhecida pelo Estatuto da Igualdade Racial nem pela Lei nº 12.990/2014.

Como visto anteriormente, o critério de classificação racial feita atualmente pelo IBGE consiste em cinco categorias. Contudo, a categoria *morena* não é utilizada pelo IBGE como classificação racial, embora seja citada pelos entrevistados em diversas pesquisas demográficas sobre a raça da população, quando o método é a classificação aberta[7], e tenha sua inclusão no espectro racial brasileiro defendida por alguns estudiosos[8].

Sobre a diferenciação entre *morenos* e *pardos* ou a aproximação entre esses dois conceitos, que designam praticamente a mesma coisa, Alessandra Santos Nascimento e Dagoberto José Fonseca assim versam:

> [...] Assim, os pesquisados que se autoclassificaram como morenos no procedimento aberto optaram no fechado pela categoria parda como a alternativa mais recorrente em cinco das seis Unidades da Federação pesquisadas. A exceção coube apenas ao Rio Grande do Sul, onde a categoria mais recorrente na autoclassificação fechada para os autoclassificados como morenos, espontaneamente, foi a branca. (2013, p. 63).

Osorio, por sua vez, aduz:

> Ressalvadas as diferenças de termos, ao considerar-se que as autoatribuições de cor morena e mulata equivalem à heteroatribuição da cor parda, tem-se que os dois métodos de determinação de cor concordam em 76% dos casos. Mas deve considerar, em particular, se a classificação deve atender preponderantemente ao objetivo de estudar os efeitos da discriminação racial ou da identidade racial. Isso fica mais claro no caso da categoria morena. Ao contrário da negra, se a categoria morena fosse incluída na classificação, a linha entre brancos e não brancos – essencialmente pretos e pardos – se deslocaria, pois é uma categoria composta de brancos, pardos

7 As pesquisas demográficas sobre a raça da população podem ser feitas de forma aberta, quando o entrevistado cita espontaneamente a categoria racial em que se enquadra, ou fechada, quando o entrevistado escolhe a categoria à qual pertence a partir de opções predeterminadas pelo entrevistador num questionário. Cf. OSORIO, 2003, p. 34.

8 Osorio cita esta divergência, posicionando-se porém contrário à inclusão de novas categorias. Cf. OSORIO, 2003, p. 35; 2013, p. 97.

> e mesmo pretos. Morena é tanto uma categoria de negação da negritude quanto a que caracteriza o indivíduo branco bronzeado; há morenos que jamais serão objeto de discriminação racial e aqueles que provavelmente serão. Quando o indivíduo que se identifica moreno se vê obrigado a decidir se é branco ou pardo na classificação do IBGE, provavelmente o faz segundo a nossa cultura racial e leva em consideração suas marcas e outros aspectos – sua situação socioeconômica, por exemplo – classificando-se na categoria discriminada, ou não, depois de um julgamento subjetivo de sua proximidade com o polo branco da escala de cor. (OSORIO, 2013, p. 94-97)

Segundo os citados artigos que analisam as pesquisas demográficas raciais realizadas no Brasil, o indivíduo geralmente identificado pelo termo *moreno*, em mais de 70% dos casos, posteriormente, enquadra-se como *pardo* quando confronta-se apenas com as categorias *branca* ou *parda*. Assim, um indivíduo tido por seus semelhantes como *moreno* no contexto social em que está inserido, quando submetido a procedimento de classificação racial, tende a classificar-se como *pardo*, muito embora não seja remota a possibilidade de ser classificado, por outrem, como *branco*. Portanto, salta aos olhos que, nos julgados supramencionados, os magistrados, para afastar os candidatos da categoria *parda*, com consequente eliminação do certame, tenham utilizado como fundamentação a inclusão desses na categoria *morena*, que sequer é utilizada pelo IBGE, ainda que a classificação racial feita pelo magistrado seja tida pelo IBGE como *parda* em 75% dos casos.

Essa diversidade de termos para designar as diferentes ou, por vezes, a mesma categoria racial chama atenção para um fator determinante para a categorização racial de um indivíduo: o contexto social. Segundo Rafael Guerreiro Osorio, a categoria racial em que um indivíduo se enquadra está intimamente ligada ao *contexto relacional local* em que ele se encontra:

> No caso da delimitação de grupos raciais no Brasil, não é o instrumento de mensuração que é impreciso, mas o fenômeno ao qual se endereça, pois a definição da pertença racial varia circunstancialmente. As categorias abrangentes e de fronteiras fluidas da classificação permitem que esta lide com a imprecisão do fenômeno da identificação racial. Embora não se possa, a partir dos resultados de seu emprego, saber exatamente qual é o *fenótipo* nacional ideal do pardo, ou do preto, ou do branco, identificar-se-ão as pessoas que se enquadram nessas categorias em seus contextos relacionais locais. (2003, p. 35, grifos do autor).

Neste ponto, é corrente o exemplo citado por Aparecida Teresa Rodrigues Regueira, de que "possivelmente o indivíduo considerado como pardo no Rio

Grande do Sul, seria considerado branco na Bahia" (2004, p. 79 apud NASCIMENTO; FONSECA, 2013, p. 55).

Isso reforça o argumento no sentido de que a autodeclaração prestada pelo candidato, em concurso público, de que é *pardo*, se rejeitada pela comissão de verificação de veracidade, não necessariamente implica que aquele tenha prestado declaração falsa, ou seja, que tenha deliberadamente tentado obter vantagem por meio de fraude, pois que o candidato pode ter sido levado por diversos fatores a formar tal entendimento acerca de sua categoria racial, tais como genealogia, dados documentais e até mesmo o contexto social e cultural em que está inserido.

No entanto as normativas analisadas apresentam apenas uma hipótese, qual seja, a *declaração falsa*, e uma consequência para o caso da autodeclaração não coadunar com a opinião da comissão de verificação, que é a eliminação do concurso público. Diante disso, questiona-se: seria razoável adotar a interpretação de que tão somente a discordância da comissão de verificação quanto à autodeclaração do candidato implica que ele tenha prestado *declaração falsa* e, portanto, eliminar sumariamente do certame candidato acerca do qual possa haver fundada dúvida quanto ao grupo étnico em que se encontra?

Para se responder a tal questionamento, deve-se ter em vista os inúmeros casos de distorções operadas pelas comissões de verificação de autodeclaração das bancas de vestibulares, como os casos relatados pelo Ministro Gilmar Mendes, na ocasião do julgamento da ADPF 186 pelo Supremo Tribunal Federal, em que a classificação racial era baseada apenas no fenótipo dos candidatos.

Além desses casos em que a distorção é patente, há outros em que o candidato se encontra em uma zona ainda mais cinzenta (ou auréola conceitual), quando forma sua convicção acerca de sua etnia baseando-se não somente na opinião alheia sobre si mesmo, mas também em subsídios materiais, tais como ascendência, classificação étnica de seus parentes, documentos pessoais e de seus familiares, o meio social em que está inserido, entre outros.

Nessa linha, levando o raciocínio mais adiante, todos esses candidatos deveriam, além de eliminados do concurso público, inclusive na modalidade da ampla concorrência, ser processados pelo crime de falsidade ideológica, tendo em vista a *declaração falsa* que prestaram. Essa, entretanto, não parece ser uma interpretação adequada das normativas em voga. Inclusive, os próprios aspectos relativos ao tipo penal de falsidade ideológica ajudam a compreender isso.

A doutrina é praticamente unânime quanto à questão de que não existe o crime

de falsidade ideológica na modalidade culposa, é necessário o dolo para que ele ocorra, ou seja, é necessário que o agente tenha o conhecimento de que a informação que presta é falsa e ainda assim deseje fazê-lo (CAPEZ, 2012; GRECO, 2009).

Não há, portanto, como negar que há mais de uma implicação jurídica possível para a autodeclaração que é rejeitada pela comissão de verificação de veracidade. Não é porque o candidato não se enquadra na classificação étnica na qual se autodeclarou que pode ser automaticamente enquadrado como prestador de *declaração falsa*, com intenção de fraudar o concurso público.

Se assim fosse, a reprovação da autodeclaração pela comissão de verificação implicaria necessariamente que o candidato praticou crime de falsidade ideológica, o que, como visto, não é correto.

Resta evidente que, diante da não aprovação da autodeclaração do candidato pela comissão de verificação, devem ser discernidas ao menos duas hipóteses que merecem consequências jurídicas diversas: (i) caso o candidato tenha prestado declaração de boa-fé, mas que não condiz com a realidade, baseando-se em subsídios materiais e formais que embasassem este entendimento sobre si mesmo, ter-se-ia a hipótese de um erro escusável quanto aos subsídios materiais da declaração que faz; e (ii) caso o candidato não tenha qualquer subsídio para prestar declaração da forma que o fez, dando indícios de que agiu por má-fé, visando obter vantagem a que sabia não ter direito, fraudando o certame público, ter-se-ia a hipótese de eliminação do concurso e a imputação do crime de falsidade ideológica.

A instituição de verificação é critério extremamente recente de classificação étnica, cujos critérios ainda encontram-se em fase de debate. O candidato que sempre se identificou como pertencente ao grupo de negros (pretos ou pardos) por diversos motivos, tais como documentos, condição dos familiares próximos, contexto social em que está envolvido, entre outros, não tem como saber, na fase de inscrição no concurso público, que é quando presta a autodeclaração de etnia, qual será o resultado de posterior da avaliação a ser feita pela comissão de verificação. Sendo assim, em consagração ao princípio da razoabilidade, não cabe penalizar com sanções desmedidas aqueles que tinham fundadas razões para identificarem-se como pertencentes à etnia declarada sem intenção de fraudar o certame público.

Este é, inclusive, o entendimento que já vem sendo adotado por algumas bancas de concursos públicos. O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo assim regulamentou o tema no Edital nº 01/2016:

> 6.15.5 Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis. A documentação poderá ser enviada à Polícia Federal para apuração da existência ou não de crime, nos termos da legislação penal vigente.
> 6.15.5.1 Será considerada fraudulenta a declaração quando, ao se realizar a avaliação, verifique-se a existência de indícios de má-fé por parte do interessado.
> 6.15.6 Os candidatos que não forem reconhecidos pela Comissão como negros - cuja declaração resulte de erro, por ocasião de falsa percepção da realidade, não sendo, portanto, revestida de má-fé - ou os que não comparecerem para a verificação na data, horário e local a serem estabelecidos em Edital específico para este fim, continuarão participando do concurso em relação às vagas destinadas à ampla concorrência, se tiverem obtido pontuação/classificação para tanto. Será eliminado do concurso o candidato que não possua pontuação/classificação para figurar na listagem geral. (BRASIL, 2016e, p. 295-305).

Também entendeu ser essa a melhor interpretação o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região que, no ano de 2015, realizou um concurso em que previu a reserva de vagas para negros (pretos e pardos), porém sem a previsão, no edital, de realização de verificação da veracidade da autodeclaração prestada pelo candidato quando da inscrição no certame, visto que, somente após a homologação do resultado final do concurso, foi constituída comissão de verificação da veracidade das autodeclarações dos candidatos cotistas e, posteriormente, publicado o Edital nº 10/2016[9]

Trata-se de viés hermenêutico que melhor coaduna com os princípios que fundamentam a própria existência do instituto dos concursos públicos, notadamente o princípio da concorrência. Ora, o concurso público serve para selecionar o melhor para a Administração Pública, isto é, serve para escolher, entre os candidatos, aqueles que apresentam maiores capacidade e habilidade para desempenhar a função pública. Portanto, deve-se ter muito cuidado ao pretender utilizar a autodeclaração étnica prestada pelo candidato, que eventualmente incorreu em erro escusável, como pretexto para eliminá-lo do concurso público. Tal interpretação deve ser refutada, posto que notadamente vai de encontro aos próprios fundamentos que regem esse instituto, notadamente os princípios da concorrência e da eficiência.

A questão específica acerca da sanção a ser aplicada no caso de divergência entre a autodeclaração prestada e o entendimento da comissão de verificação constituída

9 Cf. BRASIL, 2016f, p. 163.

pela banca é muito recente no âmbito dos concursos públicos, motivo pelo qual ainda são escassas as decisões judiciais sobre o tema. No entanto, a questão já era pacificada, quando da análise pelo judiciário dos sistemas de cotas por diversos critérios implantados por instituições de ensino, *mutatis mutandis*, conforme os precedentes que seguem:

> ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SISTEMA DE COTAS. CRITÉRIO SOCIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS. ELIMINAÇÃO DO CERTAME. APROVAÇÃO NAS VAGAS DE CONCORRÊNCIA GERAL. DIREITO.
> 1. Em razão da inexistência de hierarquia entre eles, os princípios da vinculação ao ato convocatório e da legalidade, em matéria de concursos públicos, devem ser analisados em conjunto com o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, aplicável à atividade do administrador público.
> [...]
> 4. Alijar um estudante do processo seletivo, no qual foi devidamente aprovado, impedindo-o de tentar obter o direito a uma das vagas através da submissão de sua pontuação à concorrência geral tão somente por não ter podido ingressar nas vagas reservadas, fere o princípio da razoabilidade e do acesso à educação, consagrados constitucionalmente. Precedentes desta Corte. (BRASIL, 2012d).
> APELAÇÃO. VESTIBULAR. SISTEMA DE COTAS. EXCLUSÃO DO CANDIDATO POR NÃO SER CONSIDERADO ORIUNDO DE ESCOLA PÚBLICA. PONTUAÇÃO SUFICIENTE PARA APROVAÇÃO INDEPENDENTE DA AÇÃO AFIRMATIVA. DIREITO À MATRÍCULA. PROVIMENTO.
> I - Mesmo se considerando que a parte autora não pode se beneficiar do sistema de cotas em exame vestibular patrocinado pelo IFPE, por não ser egresso de instituição pública de ensino, afigura-se destoante do razoável a postura da Administração universitária em eliminá-lo do certame quando aquele obteve pontuação suficiente para ser classificado dentro do número de vagas não reservada pela ação afirmativa. A postura da Administração incorre em ofensa ao princípio da razoabilidade ao excluir candidato do certame por mera irregularidade no momento da inscrição.
> II - Apelo a que se dá provimento para autorizar a matrícula da apelante no curso Técnico em Eletrotécnica Nível Médio Integrado, da IFPE, no turno da tarde no Campus Recife. (BRASIL, 2012e).[10]

8 Conclusão

O arcabouço principiológico da CRFB fundou bases para a adoção de ações afirmativas que visam à consecução de um nível de igualdade material, sendo que

10 Para Outros julgados que tratam de questões semelhantes, cf. BRASIL, 2012f; 2015d.

uma das modalidades adotadas foi a de cotas em concursos públicos para indivíduos das etnias *preta* e *parda*, historicamente marcadas pela discriminação racial.

Atestada pelo STF a consonância da medida com relação à Constituição, restou a ser sanada a questão acerca de como definir, com o mínimo de margem de dúvida, quem faz jus ao benefício. No próprio decorrer do julgamento da ADPF 186, pelo STF, foi debatida a questão de que a autodeclaração como critério absoluto para classificação étnica possibilita o cometimento de fraudes pelos candidatos. À ocasião, foi destacado que, para coibir tal possibilidade, poder-se-ia constituir comissões de verificação de veracidade das autodeclarações dos candidatos, sendo que esse método também não seria imune a distorções.

Estudiosos da área demográfica destacam a importância do princípio da autodeclaração como a principal forma de classificação racial do indivíduo, ratificado na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Como demonstrado no artigo, distintos estudiosos, ao compararem resultados de pesquisas demográficas de cor ou raça por auto e heteroclassificação, revelaram que os resultados apresentados são muito próximos. Fato é que os conceitos das categorias étnicas não são absolutamente definidos, existindo uma margem de apreciação, principalmente no limiar entre uma categoria e outra, que fica a critério da subjetividade do indivíduo que classifica, seja na auto ou na heteroclassificação.

Os mesmos estudiosos destacam que a maior dificuldade reside na definição da categoria *parda*, justamente por essa estar inserida entre os dois extremos do *espectro de cor*: branco e preto. Se está diante, portanto, de um conceito jurídico indeterminado, que deve ser analisado levando-se sempre em consideração a margem para possíveis divergências.

Nesse contexto é que devem ser inseridas as comissões de verificação. O critério da autodeclaração não pode servir de expediente para possibilitar que a reserva de vagas seja usufruída por quem não tem a menor identificação com o público beneficiário, desvirtuando o propósito da medida. Tendo a autodeclaração o efeito de conceder benefícios ao candidato, deve haver meios de se verificar sua correspondência com a realidade. As comissões de verificação detêm, portanto, importante papel antifraude.

Contudo isso não implica que a palavra final acerca da classificação étnica do candidato possa ficar a cargo tão somente da comissão de verificação, sob pena de verificar-se a constituição de verdadeiro *tribunal racial de exceção* com poder absoluto

de decidir quem é ou não detentor do benefício da ação afirmativa, transfigurando o critério estabelecido por lei. O critério primordial é o da autodeclaração, sendo a heteroclassificação apenas um ratificador do primeiro.

Aqui, tem lugar outro importante termo desta equação: a ampla defesa. Caso haja divergência entre as opiniões do candidato e da comissão, aquele deve ter a oportunidade de apresentar todos os elementos que o levaram a formar sua convicção, tais como documentos, genealogia, avaliação médica, contexto sociocultural, etc. O critério deve ser misto, afinal, sendo a classificação racial um conceito jurídico indeterminado, quanto mais meios de informação, maiores as chances de se obter o resultado equivalente à realidade, reduzindo, assim, a subjetividade pública existente (margem de livre apreciação).

Por isso, endossando esse posicionamento, os Tribunais vêm consolidando o entendimento de que, restando comprovado o equívoco da classificação da Administração Pública, e sendo a classificação étnica uma atuação discricionária - afinal, o classificador está diante de cinco opções (branca, preta, amarela, parda e indígena) -, deve o Poder Judiciário verificar se, ao final da análise do caso concreto, restou ou não só uma opção jurídica válida, aplicando-se a teoria da *Redução da Discricionariedade a Zero* (*Ermessensreduzierung auf Null* ou *Ermessensschrumpfung*) e, com isso, alterando a classificação racial do indivíduo. Isso leva diretamente à questão da previsão de sanção na Lei nº 12.990/2014 para a hipótese de prestação de *declaração falsa*, qual seja, eliminação do candidato do concurso público.

Como conceito jurídico indeterminado, as categorias raciais (e, consequentemente, o enquadramento do indivíduo em uma delas) são permeadas pela subjetividade, gerando, por conseguinte, margem a divergências. Como visto, a doutrina do Direito Penal leciona que o dolo subjetivo é elemento essencial para ocorrência do crime de falsidade ideológica. Ou seja, o agente deve ter plena consciência da falsidade da declaração e, ainda assim, desejar prestá-la. Essa parece ser a conotação dada pela Lei nº 12.990/2014 ao termo *declaração falsa*, pois que, existindo uma margem de liberdade quanto ao conceito das categorias étnicas, não pode ser considerada *declaração falsa* a prestada pelo candidato que possui elementos fáticos razoáveis para prestá-la de determinada maneira. A previsão da sanção de eliminação do concurso público, inclusive na listagem geral de candidatos, configura-se portanto exagerada, devendo ser tomada apenas quando constatada má-fé por parte do candidato.

Essa interpretação prestigia, inclusive, os princípios primordiais que regem

os concursos públicos, quais sejam, a concorrência e a eficiência. A própria Lei nº 12.990/2014 estabelece que aqueles que se candidatam às vagas reservadas concorrem também às vagas da listagem geral de candidatos, dessa forma, consubstanciando tal princípio. A eliminação do concurso público é a mais grave punição administrativa que pode ser ministrada ao candidato, devendo ser levada a cabo apenas diante de condutas muito graves, como é o caso do candidato que comete fraude, inclusive quanto à declaração de pertença racial, prejudicando a finalidade do certame. Adotar a mesma medida ao candidato que prestou declaração que não se considera real, conquanto tivesse ele elementos para acreditar que fosse, foge à razoabilidade, prejudicando, aí sim, a última finalidade do instituto: a de proporcionar maior concorrência e selecionar o melhor candidato para a vaga.

9 Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz. **A definição de cor/'raça' do IBGE**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2010/06/28/a-definicao-de-corraca-do-ibge-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 10 out. 2016.

BASSETE, Fernanda. **UNB volta atrás e aceita gêmeo barrado em cotas**. São Paulo: G1, 2007. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL48124-5604,00-UNB+VOLTA+ATRAS+E+ACEITA+GEMEO+BARRADO+EM+COTAS.html>. Acesso em: 4 nov. 2016.

BONFIM, Murilo; D.L. **Para UNB, um era branco e outro, negro**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,para-unb-um-era-branco-e-outro-negro-imp-,951965>. Acesso em: 04 nov. 2016.

BRASIL. **Características étnico-raciais da população**: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

______. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

______. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

______. Justiça Federal de Minas Gerais. Ação Ordinária nº 0039522-90.2015.4.01.3800. 3ª Vara Federal. Juiz Federal João Batista Ribeiro. **Diário de Justiça Eletrônico**, 29 jul. 2015b. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/

consultaProcessual/arquivo/login/index.php?sistema=red&download=1&proc_id=10007007640&cpw=46269893800296&secao=MG&proc=00395229020154013800&desc=Decis%C3%A3o%20Liminar>. Acesso em 27 jan. 2017.

______. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

______. Lei n.º 12.990, de 09 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 25 jan. 2017.

______. **Metodologia do censo demográfico 2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2016a. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95987.pdf>. Acesso em 9 nov. 2016.

______. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016b. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 ago. 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/08/2016&jornal=1&pagina=54&totalArquivos=56>. Acesso em: 26 jan. 2017.

______. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. V. 33. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2013.

______. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 abr. 2012a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em 25 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Edital nº 01/2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 ago. 2016e. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/08/2016&jornal=3&pagina=295&totalArquivos=424>. Acesso em: 27 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo de instrumento nº 0041538-68.2015.4.01.0000**. Relator: Desembargador Jirair Aram Meguerian. Brasília, 6 ago. 2015a.

______. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento nº 5013014-94.2012.404.0000**. Relator: Desembargador Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 06 dez. 2012c. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41354797146933461020000000057&evento=41354797146933461020000000044&key=a31a5ae2e145432d22c4d31c143aa27bed277b9b158a30bd5c1a0590cfe75778>.Acesso em: 26 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança nº 10299/MT, Processo nº 0010299-86.2010.4.01.3600. Relator: Desembargador Carlos Moreira Alves. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região**, 11 jul. 2012f.

______. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Remessa *Ex Officio* em Mandado de Segurança nº 00001898920144013502, Processo nº 0000189-89.2014.4.01.3502. Relator: Desembargador Jirair Aram Meguerian. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região**, 16 out. 2015d.

______. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5004463-30.2010.404.7200**. Relator: Desembargador Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 8 maio 2012b. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41336574367233081010000000336&evento=41336574367233081010000000154&key=ba6e7d4a33f9342b03c2a8d3f702481023fb6abc77580ff1f6bf13b234579fa0>. Acesso em 26 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5006241-38.2015.404.7110**. Relatora: Desembargadora Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 18 maio 2016c. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41463584706420191030488047776&evento=41463584706420191030488125414&key=5f5e0aae8e9d6cdaa96baecf65e8c0f568af715c22ab0f7f6d9b278ec6db3f19>. Acesso em 27 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5004683-31.2015.404.7110**. Relatora: Desembargadora Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 19 fev. 2016d. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41455899622517831110000000285&evento=41455899622517831110000000149&key=20e43a986befde2f55a1e9325deed8a393cdcf44309ec4c33e44a292e2c9aa3d>. Acesso em: 27 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento nº 2005.04.01.012945-3**. Decisão Monocrática. Relator: Desembargador Luiz Carlos de Castro Lugon. Porto Alegre, 20 abr. 2005. Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=623798&hash=cf796a0bda7b78f984df003055246b97>. Acesso em: 27 jan. 2017.

______. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 547986/PB, Processo nº 0010923-89.2010.4.05.8300. Relator: Desembargador Marcelo Navarro. **Diário de Justiça Eletrônico**, 23 nov. 2012d.

______. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 531920/PE, Processo nº 0010923-89.2010.4.05.8300. Relator: Desembargador Lazaro Guimarães. **Diário**

de Justiça eletrônico, 15 mar. 2012e.

______. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Edital nº 10/2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 jun. 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/06/2016&jornal=3&pagina=163&totalArquivos=264>. Acesso em: 27 jan. 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 3, parte especial: dos crimes contra a dignidade sexual a dos crimes contra a administração pública.

CARIBÉ, Pedro. **UNEB foi referência na lei de cotas sancionada pelo governo federal**. Salvador: Ascom/UNEB, 2012. Disponível em: <http://www.uneb.br/2012/09/11/uneb-foi-referencia-na-lei-de-cotas-aprovada-pela-presidenta-dilma/>. Acesso em: 9 nov. 2016.

DIODATO, Camila. **Cotas raciais**: lei ainda gera polêmica nos concursos. JC Concursos, 3 ago. 2015. Disponível em: <https://jcconcursos.uol.com.br/portal/noticia/concursos/lei-cotas-raciais-negros-pardos-61228.html>. Acesso em: 27 jan. 2017..

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte especial. 5. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2009, vol. IV.

LARCHER, Marcello; ROSSI, Marcos. **Projeto que cria cota de 20% para negros em concursos públicos gera polêmica**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2014. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/462680-PROJETO-QUE-CRIA-COTA-DE-20-PARA-NEGROS-EM-CONCURSOS-PUBLICOS-GERA-POLEMICA.html>. Acesso em 9 nov. 2016.

NASCIMENTO, Alessandra Santos; FONSECA, Dagoberto José. Classificações e Identidades: mudanças e continuidades nas definições de cor ou raça. In: PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lucia. **Características Étnico-raciais da População Brasileira**. IBGE: Rio de Janeiro, 2013.

OSORIO, Rafael Guerreiro. A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada. In: PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lucia. **Características Étnico-raciais da População Brasileira**. IBGE: Rio de Janeiro, 2013.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de "cor ou raça" do IBGE**. Brasília: Ipea, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PORTAL G1. **42,3% das universidades federais do país têm cotas para negros e índios**. São Paulo: G1, 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/423-das-universidades-federais-do-pais-tem-cotas-para-negros-e-indios.html>. Acesso em: 9 nov. 2016.

PRUX, Paula. **As ações afirmativas sob o enfoque dos direitos fundamentais**. Juiz de Fora: Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Souza / Universidade Federal de Juiz de Fora, 2010. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/AEDF.pdf>. Acesso: em 24 jan. 2017.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/92c5d19ef1cac546032569c40069afa7?OpenDocument>. Acesso em 25 jan. 2017.

______. Lei nº 3.708, de 09 de novembro de 2001. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/827dde52958a6dd203256b030063db70?OpenDocument>. Acesso em 25 jan. 2017.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos: NEJ**. Itajaí, v. 21, n. 3, set/dez. 2016.

SÁ, Éricka de. **Lei de cotas para concurso público já nasce polêmica**. Brasília: Deutsche Welle, 2014. Disponível em <http://dw.com/p/1C4Ky>. Acesso em 09 nov. 2016.

SADDY, André. **Apreciatividade e discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

______. **Limites à tomada de decisão e controle judicial da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

VERDÉLIO, Andreia. **Candidato negro a concurso público terá de se apresentar para comprovar a cor**. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/governo-define-regras-para-candidatos-negros-em-concursos-publicos>. Acesso em: 10 out. 2016.